

**MODEL PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE (STUDI DI KOTA SALATIGA)
PERIODE 2014-2019**



NASKAH PUBLIKASI

Untuk Memenuhi Tugas dan Melengkapi Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum
Konsentrasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara

Oleh

SUPARNYO

NIM : R. 100 130 006

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
SURAKARTA**



2015

MODEL PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN
GOOD GOVERNANCE (STUDI DI KOTA SALATIGA)
PERIODE 2014-2019

DISUSUN OLEH:


SUPARNYO
NIM. R. 100130006

Telah disetujui oleh Tim Pembimbing:
Dewan Pembimbing

Jabatan	Nama	Tanda Tangan
1. Pembimbing I	Prof. Dr. Harun, SH. M. Hum	
2. Pembimbing II	Prof. Dr. Absori, SH. M. Hum	

Mengetahui,

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum


Wardah Yuspin, SH. M. Kn. P.HD

ABSTRAK

Suparnyo. 2016. Model pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah dalam mewujudkan *good governance* (studi di kota Salatiga) periode 2014-2019, Tesis: Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Pascasarjana universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS).

Kepemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) dapat terwujud dengan adanya upaya dari pemerintah daerah untuk mengakomodasi segala aspirasi masyarakat yang dapat ditandai dengan adanya kebijakan-kebijakan yang pro rakyat disegala aspek yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan sangat dipengaruhi oleh pola atau model pengawasan yang diterapkan DPRD

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian ini adalah kantor DPRD kota Salatiga, inspektorat kota Salatiga, dan PERCIK Salatiga dengan fokus penelitian yakni model pengawasan DPRD kota Salatiga. Dampak yang timbul akibat proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kota Salatiga adalah semakin kecilnya kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalahgunaan proses implementasi kebijakan sehingga mampu mewujudkan tujuan dari kebijakan itu sendiri yakni *good governance* dan kesejahteraan rakyat.

Kata kunci: Pemerintah Daerah, DPRD, Pengawasan, *good governance*.

ABSTRACT

Suparnyo. 2016. supervisory model of the regional House of representatives against local governments in realizing good governance (studies in salatiga City) the period 2014-2019, Thesis: State administration law and the law of the State admistrasi, postgraduate progam muhammadiyah university surakarta (UMS)

Good local governance can be realized by the government's efforts to accommodate the all aspirations that can be characterized by the existence of policies that pro-people in all aspects becoming the local government's business. In the process of governance, local government will be constantly monitored by various institutions that have authority in the field of supervision, including parliament. To achieve the objective of the policy is strongly influenced by the pattern or model of supervision applied by Parliament.

The research method used in this research is descriptive qualitative method. The location researched was the office of DPRD of Parliament inspektorat of Salatiga city of percik salatiga with focus on the model of the control model of Parliament Salatiga city.

The impact arising from the process of control by Parliament of Salatiga City is the small possibility the abuse of the policy implementation process the possible the realization of the goal of the policy i.e. good governance and people's welfare.

Keyword: Local Government, Regional House Of Representatives, Control, good governance.

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Fungsi perwakilan DPRD pada dasarnya diwujudkan dalam pelaksanaan tugas pokok DPRD dalam tiga hal penting yaitu: legislasi, penganggaran dan pengawasan.¹ Oleh karena itu, para anggota DPRD patut memahami hakikat keberadaannya sebagai anggota DPRD dan mampu merumuskan tolok ukur atau indikator pelaksanaan mandat yang baik. Cara ini akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap anggota-anggota DPRD berikut kelembagaan DPRD.

Penggunaan wewenang DPRD yang strategis adalah fungsi pengawasan. Ruang lingkup yang diatur dalam UU Pemda adalah melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara konseptual, fungsi pengawasan ini berpijak pada ranah *check and balance* dari fungsi pemerintahan dan fungsi parlemen. Untuk melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan, DPRD dapat menggunakan instrumen pribadi sebagai anggota partai politik dengan ujungnya adalah fraksi. Selain itu, pengawasan juga dapat dilakukan melalui posisi anggota DPRD sebagai bagian dari kinerja komisi, pengawasan yang paling penting dilakukan adalah pengawasan melalui fungsi pimpinan DPRD.

B. Tujuan penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penyusunan tesis ini adalah:

¹ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, *orientasi DPRD Modul 5 Kedudukan, Wewenang, Tugas Fungsi dan Tata Tertib DPRD*, (Surakarta: Pusdemtan, 2014), hlm. 4.

1. Untuk mengetahui peran Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintahan Daerah dalam mewujudkan *good governance*.
2. Untuk mengetahui Kendala kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*.
3. Mengetahui model pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kedepan dalam mewujudkan *Good Governance*.

C. Landasan Teori/Tinjauan Pustaka

Teori kewenangan (authority theory) merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah maupun alat perlengkapan Negara lainnya untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.² Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi: Adanya kekuasaan, Adanya Organ pemerintah dan sifat hubungan hukum. Teori ini dikemukakan oleh Indroharto, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek.

Pengawasan muncul ketika trias politica (distribution of power) memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut, muncul fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut, terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah karena masing-masing bidang harus dibatasi kekuasaannya dibidang-bidang tertentu.³ DPRD merupakan lembaga yang memiliki posisi dan peran strategis terkait dengan pengawasan pemerintah daerah sesuai dengan UU nomor 23 tahun 2014 pasal 149 yang terdiri dari tiga ayat tentang fungsi DPRD⁴ bahwa:

² Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 2

³ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 382.

⁴ UU nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a) pembentukan perda kabupaten/kota, b) anggaran, c) pengawasan
- (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah kabupaten/kota
- (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjangkau aspirasi masyarakat.

Undang-undang nomor 23 tahun 2014 pasal 153 yang terdiri dari empat ayat menyatakan bahwa:

- (1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a) pelaksanaan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota b) pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan c) pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.
- (2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan.
- (3) DPRD kabupaten/kota melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) DPRD kabupaten/kota dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada badan pemeriksa keuangan

*Quality governance is relevant to everyone's daily work. Monito (2010) defines the concept as 'the combination of structures, processes, values and behaviours in place at board level and below to monitor and manage trust-wide quality performance'. It includes: Ensuring that required standards are achieved. Investigating and taking action on substandard performance. Planning and managing continuous improvement. Identifying, sharing and ensuring the delivery of best practice. Identifying and managing risks to quality of care.*⁵

⁵ sally.b.bassett@uk.pwc.com, Sally Bassett adalah direktur praktek layanan forensik, Kathryn Westmore adalah manajer dalam praktek layanan forensik Baik di akuntansi Perusahaan PwC, London Tanggal penerimaan 3 Juli 2012, Peer review, Artikel ini telah dikenakan, double-blind review dan diperiksa menggunakan software antiplagiarism

Governance kualitas relevan dengan semua orang pekerjaan sehari-hari. Memonitor (2010) mendefinisikan konsep sebagai “kombinasi struktur, proses, nilai-nilai dan perilaku di tempat di tingkat dewan dan bawah untuk memantau dan mengelola kualitas kepercayaan-lebar kinerja” itu termasuk: a) Memastikan bahwa standar yang diperlukan tercapai. b) Investigasi dan mengambil tindakan atas standar kinerja. c) Perencanaan dan mengelola perbaikan terus-menerus. d) Mengidentifikasi, berbagi dan memastikan pengiriman praktek terbaik. e) Mengidentifikasi dan mengelola risiko terhadap kualitas pelayanan.

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Dalam penelitian hukum, metode yang digunakan tergantung pada konsep apa yang dimaksud dengan hukum.

Metode pendekatan yang dipergunakan oleh penulis adalah metode yuridis sosiologis⁶, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta, yang kemudian menuju pada identifikasi dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah. Selain itu, Penelitian ini juga menggunakan pendekatan gabungan yaitu:

1. Penelitian lapangan

Penelitian ini dilakukan di obyek penelitian dengan cara *interview* atau wawancara dengan DPRD kota Salatiga, Pemerintah daerah kota Salatiga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (PERCIK) kota Salatiga. Penulis langsung mengadakan wawancara dengan pihak-pihak terkait mengenai hal-hal yang

⁶ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1982), hlm. 10

berkaitan dengan obyek penelitian, yaitu pada DPRD kota Salatiga, Pemerintah daerah kota Salatiga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (PERCIK)⁷ kota Salatiga.

2. Penelitian kepustakaan

Penelitian ini dilakukan yaitu dengan mempelajari beberapa literatur yang sesuai dengan masalah yang sedang diteliti, seperti buku, dokumen-dokumen di DPRD kota Salatiga, Pemerintah daerah kota Salatiga, dan Lembaga Swadaya Masyarakat (PERCIK) kota Salatiga berkaitan dengan kasus yang sedang penulis teliti. Hal ini disebabkan karena dalam penelitian, hukum tidak hanya diartikan atau dikonsepkan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan masyarakat melainkan meliputi pula lembaga-lembaga dan proses yang mewujudkan berlakunya. Jadi pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiolegal yaitu yang memandang hukum bukan saja sebagai perangkat kaidah yang bersifat *normative* atau apa yang menjadi teks undang-undang (*law in book*) akan tetapi juga melihat bagaimana hukum berinteraksi dengan masyarakat (*law in action*).

B. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis data dari sumber yang berbeda, yaitu:

1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari observasi lapangan atau lokasi penelitian dengan mengadakan suatu wawancara.⁸

⁷ Persemaian Cinta Kemanusiaan, salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berada di wilayah kota Salatiga dimana salah satu tempat penulis berwawancara.

2. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari literatur atau buku-buku pustaka, dokumen yang ada, kemudian dijadikan pertimbangan didalam penyusunan tesis. Didalam penelitian hukum data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁹

C. Metode Pengumpulan Data

1. Metode Interview

Metode *interview* adalah suatu proses tanya jawab lisan, dalam mana dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik, yang satu dapat melihat muka yang lain dan mendengarkan suaranya dengan telinga sendiri.¹⁰ Bahwa untuk memperoleh data-data yang diperlukan, penulis mengadakan wawancara dengan DPRD kota Salatiga, Pemerintah daerah kota Salatiga dan Lembaga Swadaya Masyarakat (PERCIK) kota Salatiga.

2. Metode dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode penelitian data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, notulen rapat, legger, ringkasan, agenda dan sebagainya.¹¹

Metode pengumpulan data primer dilakukan melalui observasi dan wawancara. Observasi yaitu melakukan pengamatan secara sistematis dengan mendatangi lokasi penelitian sedangkan wawancara dengan melakukan proses tanya jawab untuk memperoleh keterangan secara lisan, sehingga responden dapat

⁸ Ibid, hlm. 21.

⁹ Soerjono Soekanto, 2014, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

¹⁰ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research 2*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2004), hlm. 209.

¹¹ Ibid, hlm. 209.

menjawab sesuai dengan permasalahan yang diajukan. Sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research)

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peran Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance*.

Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (balanced power) yang mengimbangi dan melakukan kontrol efektif terhadap kepala daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan apa yang telah diungkapkan Supriyadi Fatkhi ketua badan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga saat wawancara terhadap penulis bahwa peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi berikut¹²:

1) Representation

Mengartikulasikan keprihatinan, tuntutan, harapan dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat, sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”. Peran atau sering disepadankan dengan fungsi, wewenang, yang berkaitan dengan tugas-tugas pokok yang harus dijalankan.

2) Advocacy

Aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot serta tawar menawar politik yang sangat kuat. Keadaan seperti ini sangat wajar mengingat aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang terkadang berbenturan satu sama lain. Tawar menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

3) Administrative oversight

Menilai atau menguji dan bila perlu berusaha mengubah tindakan-tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini adalah tidak dibenarkan apabila DPRD bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apabila dengan kalimat naïf “itu bukan wewenang kami”, seperti yang sering terjadi dalam praktek pelaksanaannya. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan

¹² Hasil wawancara penulis dengan Supriyadi Fatkhi, ketua badan legislasi dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga Sabtu, 12 Desember 2015.

meminta keterangan, melakukan angket dan interpelasi bahkan pada akhirnya dapat meminta pertanggungjawaban kepada kepala daerah. Implementasi peran DPRD lebih disederhanakan perwujudannya kedalam tiga fungsi yaitu: legislasi, anggaran dan pengawasan.

Setelah mengetahui dari paparan yang telah dijelaskan tentang peran serta fungsi DPRD dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah, penulis dapat menganalisis bahwa

Peran legislatif menurut Calvin Mackenzie, meliputi: 1) *legislation*, yakni fungsi yang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan. 2) *representation*, yakni fungsi yang berkaitan dengan perwakilan. 3) *administrative oversight*, yakni fungsi yang berkaitan dengan pengawasan administrative. Peran dalam pengawasan administratif berkaitan dengan tugas legislatif yang telah mendelegasikan kewajiban dan tugas-tugas kepada pemerintah daerah untuk membuat keputusan dan menyerahkan implementasi keputusan-keputusan tersebut kepada pengawas legislatif. Pengawasan legislatif berkaitan dengan konsekuensi adanya prinsip pembagian kekuasaan (*the principle of divided power*), yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. di Indonesia *checks and balances* antar ketiga lembaga tidak bersifat eksklusif, sehingga dimungkinkan terjadi pergeseran kekuasaan atau tolok ukur dalam menjalankan kewenangannya. Dalam hal ini fungsi legislatif dalam menjalankan pengawasan merupakan bagian dari tanggungjawab legislatif untuk mengawasi, mengoreksi atau meninjau kembali tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah daerah, mengajukan usul atau perbaikan akan tindakan atau kebijakan yang dilakukan.¹³

Setelah mempelajari dari paparan yang telah dijelaskan serta pustaka sebagai rujukan mengenai peran serta fungsi DPRD terhadap pemerintah daerah, maka penulis dapat menganalisis bahwa apa yang telah dilaksanakan oleh DPRD

¹³ Absori, *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2013), hlm. 162

dalam menjalankan peran serta fungsinya dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah bertujuan untuk mengetahui aspirasi atau kehendak rakyat, dan hal tersebut juga telah sesuai dengan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang terdapat dalam pasal 149 ayat (3) yakni: dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjangring aspirasi masyarakat.

B. Kendala pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance* di kota Salatiga

Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah, pada dasarnya pengawasan melibatkan 2 (dua) pihak: yang mengawasi dan yang diawasi. Anggota dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga Hj. Riawan Woro Endartiningrum, anggota komisi B memberi penjelasan kepada penulis tentang kendala pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance* di kota Salatiga antara lain adalah¹⁴:

1. Kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan
kurangnya pemahaman akan batasan dan ruang lingkup fungsi pengawasan akan memunculkan keengganan DPRD untuk melakukan pengawasan secara serius, sistematis dan berkesinambungan. Sementara rendahnya pemahaman tentang fungsi pengawasan di pihak eksekutif dapat memunculkan sikap selalu merasa “terancam” atas pengamatan, *supervise* maupun evaluasi yang dilakukan oleh pihak legislatif.
2. Sumber daya yang terbatas untuk menjalankan fungsi pengawasan
Sumber daya yang terbatas, lebih berkaitan pada rendahnya kualitas anggota DPRD dan rendahnya insentif yang dapat diperoleh anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan.
3. Tidak tersedianya jaringan pengawasan yang memadai
Disisi lain, tidak tersedianya insentif yang cukup memadai membuat anggota DPRD sering tidak mau mengambil resiko untuk melakukan pengawasan. Sebab, mereka berfikir atau khawatir kegiatan pengawasan dapat membahayakan posisi mereka atau kelompok mereka dalam pemilihan umum

¹⁴ Hasil wawancara penulis dengan Hj. Riawan Woro Endartiningrum, anggota komisi B dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga, Kamis, 31 Desember 2015

periode mendatang. Kecenderungan seperti ini dapat memicu deal politik yang saling menguntungkan antara pihak legislatif dan pihak eksekutif. Pihak eksekutif akan merasa diuntungkan dan tidak terganggu dengan pengawasan yang tidak serius. Sementara pihak legislatif biasanya akan merasa diuntungkan dengan berbagai dukungan ekonomi atau politik yang dapat mengamankan posisi mereka.

4. Lemahnya penegakkan hukum

Penegakkan hukum juga berkontribusi pada efektivitas fungsi pengawasan DPRD. Selama penegakkan hukum belum bisa diandalkan, fungsi pengawasan DPRD tidak akan berjalan optimal, hal ini mendorong perlunya sebuah jaringan kerjasama pengawasan antara lembaga legislatif dengan lembaga peradilan dan lembaga-lembaga lainnya.

Kendala yang ada dalam menjalankan peran pengawasan DPRD dalam rangka mewujudkan *good governance* berupa: 1) lemahnya pranata hukum, yang mengatur kewenangan, tugas dan mekanisme pengawasan yang dilakukan DPRD. Pranata hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada seringkali bersifat tumpang tindih, tidak konsisten dan berubah-ubah, sehingga dalam tataran implementasi sering membingungkan. 2) Belum terdapat pola hubungan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif yang didasarkan pada prinsip *checks and balances* sebagaimana yang terdapat di tingkat pemerintah pusat, menyebabkan implementasi otonomi daerah menjadi sulit dilaksanakan. 3) bagaimanapun keberhasilan pembangunan di daerah pada era otonomi daerah menjadi tanggungjawab bersama, antara pemerintah, legislatif dan lembaga lain yang terkait (stakeholders pemerintahan). 4) kurang efektifnya peran pengawasan yang dilakukan legislatif, disebabkan karena kemampuan anggota legislatif sendiri yang kurang profesional dan posisi pemerintah yang seringkali bersikap tidak terbuka. 5) dalam beberapa program atau kegiatan sering muncul kesepakatan dibawah tangan antara legislatif dan pemerintah berdasarkan isyarat tahu sama tahu yang bersifat saling menguntungkan. 6) tidak jelasnya indikator pengawasan yang dijadikan standar atau batasan dalam

melaksanakan tugas pengawasan pemerintah, sehingga dalam praktek sering bersifat tumpang tindih (*overlapping*). 7) anggota legislatif kurang bisa membedakan atau menyeimbangkan peran sebagai wakil partai, diri sendiri, dan wakil rakyat sehingga dalam melaksanakan tugas tidak bisa menunjukkan kekompakan. 8) partai yang berkuasa (besar) cenderung berusaha menghindar atau mengalihkan perhatian untuk tidak melakukan pengawasan terhadap program atau kinerja pemerintah yang dianggap jelek (*bad practice*).¹⁵

Menurut analisis penulis tentang kendala pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance* seperti apa yang telah dipaparkan tersebut, ada benarnya karena dari personal dan latar belakang DPRD sendiri *basic*-nya berbeda-beda, dan seharusnya saling menyadari dan mengetahui bahwa keduanya (legislatif dan eksekutif) pada dasarnya adalah mitra penyelenggara pemerintahan daerah. Hal tersebut sesuai dengan undang-undang nomor 23 tahun 2014 BAB I ketentuan umum pasal 1 angka 2 yakni: “pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”.

C. Model Pengawasan DPRD kedepan terhadap pemda kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance*

Efektifitas pengawasan lembaga legislatif bermuara pada pilihan terhadap berbagai model mengenai bagaimana fungsi tersebut dijalankan. Masing-masing

¹⁵ Absori, Op. Cit, hlm. 165-167

model itu tentu memiliki kekurangan maupun keunggulan, model pengawasan tersebut yang diharapkan dapat digunakan oleh alat kelengkapan DPRD dalam melaksanakan kegiatannya.

Dalam wawancara penulis dengan dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga H. Bambang Riantoko anggota badan musyawarah (Bamus) menyatakan bahwa model pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kota Salatiga kedepan terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* serta dalam menjalankan fungsinya adalah sebagai berikut¹⁶:

1. Model Patroli Polisi

Model ini dikembangkan berdasarkan pada gambaran tentang bagaimana patroli polisi dilaksanakan, pengawasan yang dilakukan lembaga legislatif dapat bersifat aktif, terpusat dan berdasar pada inisiatif internal lembaga. Dalam model pengawasan ini, lembaga legislatif mengamati contoh aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh lembaga eksekutif dan lembaga publik lainnya dengan tujuan mendeteksi, mencegah atau memperbaiki pelanggaran aturan atau rencana yang ditetapkan sebelumnya. Fungsi pengawasan terhadap aktivitas yang dijalankan oleh lembaga tersebut dilakukan dengan berbagai cara seperti: mempelajari dokumen-dokumen, membentuk komisi-komisi untuk mempelajari persoalan, melakukan observasi lapangan serta menyelenggarakan dengar pendapat dengan para pejabat lembaga eksekutif terkait atau lembaga publik lainnya.

2. Model Alarm Kebakaran

Model ini bersifat tidak terpusat, melibatkan intervensi yang tidak langsung dan tidak terlalu aktif untuk melihat berbagai permasalahan. Berbeda dengan model patroli polisi yang dilakukan dengan mempelajari contoh-contoh aktivitas lembaga-lembaga publik, model pengawasan ini lebih menekankan pada upaya menghasilkan serangkaian aturan.

3. Model pengawasan politik kebijakan

Pengawasan DPRD pada tingkat kebijakan terpusat pada kebijakan publik pokok yang dilaksanakan di tingkat daerah. Rentang waktu pengawasan pada tingkat kebijakan pada umumnya ditentukan dalam agenda rutin alat kelengkapan DPRD. Lingkup pengawasan atau lokasi pada tingkat kebijakan adalah seluruh daerah atau lingkup kebijakan. Pengawasan pada lingkup politik kebijakan mencakup penerapan dan keefektifan berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan operasional pokok baik dalam bidang pemerintahan maupun pembangunan. Pengawasan dilakukan untuk meninjau apakah berbagai bentuk

¹⁶ Hasil wawancara penulis dengan H. Bambang Riantoko, anggota badan musyawarah (bamus) dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga, Jum'at, 8 Januari 2016

kebijakan publik utama tersebut dilaksanakan sesuai dengan maksud yang telah ditentukan oleh mandat nasional dan daerah.

4. Model pengawasan proyek strategis atau vital

Lingkup pengawasan pada tingkat proyek mencakup proyek yang bermasalah atau bertentangan dengan standar atau kebijakan daerah dan nasional. Pada umumnya alasan pengawasan pada tingkat ini adalah adanya indikasi bahwa proyek tertentu yang dinilai strategis diindikasikan merugikan daerah atau Negara, misal karena KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Waktu pengawasan berdasarkan pada terjadinya kasus-kasus penyimpangan.

5. Model pengawasan program pemerintah dan pembangunan

Pengawasan DPRD pada tingkat program selama ini lebih terpusat pada program pembangunan sektoral sesuai mata anggaran yang terdapat dalam APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah). Program pemerintahan mendapatkan lebih sedikit perhatian, karena pada umumnya pelaksanaan urusan pemerintahan dianggap sebagai hal yang rutin. Pelaksanaan pengawasan pada tingkat program dilakukan jika program tertentu dinilai menyimpang atau mempunyai dampak negatif. Secara keseluruhan, pengawasan pada tingkat ini dilakukan jika pelaksanaan program tertentu dinilai bertentangan dengan kebijakan daerah atau nasional.

6. Model pengawasan kasus-kasus penting dan strategis

Muatan dari pengawasan DPRD terhadap kasus adalah kegiatan sosial politik yang bertentangan dengan aspirasi atau kepentingan spesifik. Justifikasinya adalah kelompok masyarakat tertentu mengalami dampak negatif atau mungkin membahayakan. Waktu pengawasan terhadap kasus adalah segera setelah masukan atau pengaduan disampaikan pada DPRD.

Model-model pengawasan terhadap pemerintah daerah sangat berorientasi kepada akuntabilitas. Sementara pengawasan dengan tujuan sebagai proses belajar masih sangat lemah, padahal tujuan pengawasan sebagai proses belajar merupakan hal penting bagi organisasi yang ingin berkembang berdasarkan belajar dari pengalaman (*learning based organization*).¹⁷

Menurut analisis penulis tentang paparan model pengawasan DPRD kedepan terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* yang telah disampaikan dalam wawancara serta realitas yang terjadi

¹⁷ Ade Cahyat, Governance Brief sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten pembahasan peraturan perundangan di bidang pengawasan, Nopember 2004

di masyarakat pada umumnya adalah sebagai berikut: model-model yang telah dipaparkan tersebut benar adanya karena menurut hemat penulis memang sebaiknya DPRD terjun langsung kelokasi (masyarakat) yang menjadi tugas, fungsi dan tanggungjawabnya menjadi wakil rakyat, dengan demikian aspirasi rakyat terakomodasi dan DPRD mengetahui secara langsung kondisi riil yang terjadi di masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga nomor 1 tahun 2014 tentang tata tertib dewan perwakilan rakyat daerah kota Salatiga bagian ketiga kewajiban anggota pasal 48 huruf e yakni: “memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat” dan pasal 48 huruf h yakni: “menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala”, serta pasal 48 huruf j yakni: “menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat” dan yang paling penting untuk diketahui bahwa pada pasal 48 huruf k menyatakan bahwa “memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya”.

Dwi Prasetyo¹⁸, selaku salah satu pendiri Percik (persemaian cinta kemanusiaan) kota Salatiga menambahkan dalam wawancaranya dengan penulis bahwa model pengawasan DPRD kedepan terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* adalah:

1. Pengawasan “investigasi” maksudnya dalam pengawasan ini DPRD betul-betul menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana yang telah diamanatkan undang-undang, bukan *ceremony* atau upacara dalam hal ini DPRD sebenarnya melakukan kunjungan ke lokasi tetapi kenyataannya apa yang telah menjadi fungsi dan tugasnya kurang maksimal dilaksanakan sehingga pengawasan DPRD menjadi lemah dengan sendirinya. Oleh karenanya, pengawasan DPRD perlu dilakukan baik secara internal maupun eksternal. DPRD perlu

¹⁸ Hasil Wawancara penulis dengan Dwi Prasetyo, salah satu pendiri Percik (Persemaian Cinta Kemanusiaan) kota Salatiga, Jum'at, 20 Nopember 2015

mengembangkan diri demi meningkatkan ketanggungjawabannya terhadap publik. Dasar minimal yang perlu dibangun adalah kode etik yang harus dilaksanakan secara konsisten. Dengan akuntabilitas yang kuat secara internal, berbagai kegiatan pengawasan eksternal yang dilakukan DPRD akan mempunyai dasar yang kuat karena dihormati dan diakui sebagai lembaga yang bersih dan berwibawa.

2. pengawasan “turba” turun kebawah. DPRD betul-betul terjun langsung ke wilayah yang menjadi pengawasannya. Dalam pelaksanaannya DPRD tentu akan mendapatkan berbagai masukan, umpan balik dari masyarakat luas, lembaga masyarakat sipil, partai politik, media masa dan lainnya. Masukan dan umpan balik tersebut akan memberikan pengayaan prosedural dan substantif pada alat kelengkapan DPRD yang mendapatkan tugas untuk melakukan pengawasan.
3. Model “galak” maksudnya adalah DPRD harus berani, tanggap atas permasalahan yang terjadi di masyarakat, dalam pelaksanaannya adalah untuk kesejahteraan rakyat.

Langkah kedepan yang perlu dilakukan legislatif dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab menuju *good governance* perlu dilakukan adalah upaya untuk memberdayakan segenap potensi yang dimiliki, yakni lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif dan peran *interest group* serta segenap komponen masyarakat dengan model yang mengedepankan kebersamaan (*partnership*). Kesemuanya diperlukan dalam rangka menjadikan penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab agar lebih bermakna bagi kehidupan masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat (*welfare society*).¹⁹

Menurut analisis penulis mengenai paparan yang telah disampaikan oleh Dwi Prasetyo serta pustaka yang menjadi rujukan penulis tentang model pengawasan DPRD kedepan terhadap pemerintah daerah kota Salatiga dalam mewujudkan *good governance* adalah: pemahaman tentang arti pengawasan merupakan modal pokok yang harus diketahui oleh DPRD, sehingga dalam tataran pelaksanaannya tidak

¹⁹ Absori, Op. Cit, hlm. 167

terjadi tumpang tindih dan membingungkan, karena selain DPRD didalam pemerintahan daerah juga terdapat pengawasan internal pemerintah daerah (bawasda) yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Hal tersebut juga sesuai dengan undang-undang nomor 23 tahun 2014 pasal 149 ayat (3) yakni: “dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat”.

A. Kesimpulan

1. Peran pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* yakni : DPRD melibatkan masyarakat dalam pemberian informasi serta pendapat dan saran baik preventif maupun represif atas masalah demi layanan dan kesejahteraan masyarakat.
2. Kendala kinerja pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance*, pengawasan DPRD masih bersifat makro serta kurang bisa membedakan peran sebagai wakil partai, diri sendiri, dan wakil rakyat sehingga dalam melaksanakan tugas tidak bisa menunjukkan kekompakan.
3. Model pengawasan DPRD kedepan terhadap pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan *good governance* di kota Salatiga adalah model “kritis konstruktif” maksudnya “kritis” adalah DPRD harus tanggap situasi, berani, dan bertanggungjawab karena prinsip sejati dari DPRD merupakan penjelmaan rakyat, sedangkan “konstruktif” adalah produktif, memberi solusi yang bermanfaat, serta membangun jaringan mitra dengan eksekutif maupun yudikatif sehingga terbentuk suasana kondusif pada ujungnya untuk kesejahteraan rakyat.

B. Saran

1. Pengawasan DPRD terhadap pemerintah Salatiga lebih bersifat mikro.

perlunya DPRD melakukan pengawasan secara lebih rinci menyeluruh termasuk dalam konteks manajemen. Pengawasan DPRD seharusnya tidak terbatas pada aspek makro strategis saja namun harus juga menyentuh aspek pengawasan yang lebih mikro untuk konteks saat ini dirasa lebih baik. Hal ini mengingat bahwa lembaga-lembaga yang akan *mem-back up legislative* dalam pengawasan mikro ini belum dapat diandalkan.

2. Adanya prosedur mekanisme baku pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah, karena masih lemahnya pranata hukum yang mengatur kewenangan, tugas dan mekanisme pengawasan yang dilakukan DPRD. Pranata hukum berupa peraturan perundang-undangan yang ada seringkali bersifat tumpang tindih, tidak konsisten dan berubah-ubah, sehingga dalam tataran implementasi sering membingungkan.
3. Eksekutif maupun legislatif serta yudikatif harus terjalin komunikasi timbal balik dan adanya keterbukaan diantara para pihak dalam penyelesaian segala permasalahan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Sutrisno Hadi, *Metodologi Research 2*, Andi Offset, Yogyakarta, 2004
- Kementerian dalam Negeri Republik Indonesia, *Orientasi DPRD Modul 5 Kedudukan, Wewenang, Tugas Fungsi dan Tata Tertib DPRD*, Pusdemtanas, Surakarta, 2014
- Salim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2013
- Renai Jurnal Politik Lokal dan Sosial-Humaniora, *Wacana Kuasa: Negara, Pasar, Komunitas Politik, dan Civil Society Derajat Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perkotaan di Kota Salatiga*, Pustaka Percik, Salatiga, 2004
- sally.b.bassett@uk.pwc.com, Sally Bassett, Kathryn Westmore, *How Nurse Leaders can Foster a Climate of Good Governance*, Tanggal penerimaan 3 Juli 2012, Peer review, Artikel ini telah dikenakan, double-blind review dan diperiksa menggunakan software antiplagiarism.
- UU nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia, 2009
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014
- Ade Cahyat, *Governance Brief sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten pembahasan peraturan perundangan di bidang pengawasan*, Nopember 2004
- Absori, *Politik Hukum Menuju Hukum Progresif*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2013
- Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1982